



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS
Curso de Direito

***ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO LOBBY NO BRASIL: A NECESSIDADE DE
SUA REGULAMENTAÇÃO***

Débora de Moura Pires

Projeto de pesquisa apresentado ao Centro
Universitário de Brasília - UNICEUB,
como requisito parcial para obtenção de
grau de bacharel em Direito, sob
orientação da Prof.^a Dr.^a Samantha Ribeiro
Meyer-Pflug.

BRASÍLIA

2009

Agradeço imensamente ao apoio incondicional dos meus pais, sempre com amor e paciência.
E a querida Professora Samantha Meyer-Pflug pelo apoio e dedicação na orientação deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo o estudo da atividade de *lobby* no Brasil, envolvendo a análise do desenvolvimento da atividade, de seus profissionais e suas características. Abordando também as bases e justificativas da regulamentação da atividade, inclusive das tentativas ainda não bem sucedidas dos projetos de lei nº 6132/1990 e nº 1202/2007. Com base na doutrina pátria e nos projetos de lei propostos desde o começo da década de 90, se desenvolverá estudos históricos da atividade de *lobby* no Brasil, para assim ter-se uma análise nacional diferente dos atuais trabalhos que se baseiam em uma realidade diferente, como por exemplo, os Estados Unidos. Depois se verificará como ocorreu sua origem. Continuando o trabalho, passa-se a fundamentação teórica da pesquisa, procurando na doutrina pátria a conceituação da atividade e a fundamentação de tal. Por fim, será verificado como as muitas características da atividade e de seus agentes se expressam na sociedade atual por meio de uma análise de relato dos próprios agentes ativos e passivos desta relação, analisando o cenário de atuação e de funcionamento do *lobby* na nossa sociedade contemporânea.

Como são os agentes que a desenvolvem e como é o cenário pelo qual isto se ajusta, serão os pontos abordados neste trabalho. As esferas de poderes analisadas aqui serão basicamente, o legislativo e o executivo.

PALAVRAS-CHAVE: lobby; grupos de pressão; grupos de interesse; direito constitucional; prática lobista; democracia participativa; democracia representativa; regulamentação do *lobby*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO 1 - DISTINÇÕES CONCEITUAIS.....	7
1.1. Grupos de Interesse	8
1.2. Grupos de Pressão	9
1.3. Lobby	11
CAPÍTULO 2 – A PRÁTICA LOBISTA	16
2.1. Breve histórico do lobby no Brasil.....	16
2.2. A atividade lobista e os direitos fundamentais	20
2.3. O cenário do Lobby nos Poderes Legislativo e Executivo	24
2.4. O perfil do profissional do Lobby	30
CAPÍTULO 3 - A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO LOBBY NO BRASIL.....	37
3.1. Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.....	37
3.2. A necessidades e as vantagens da regulamentação	40
CONCLUSÕES	47
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se baseia no desenvolvimento de uma modalidade de funcionamento de um Estado Democrático. Pois, no crescimento de uma sociedade, existem vários fatores que influenciam e afastam a população de um modo geral das tomadas de decisões. Como forma de proteger os interesses desses grupos foi nascendo um sistema de representação parlamentar. Foi percebida a necessidade de novos mecanismos de participação para tomadas de decisões no poder, sendo assim, surgiram ferramentas como greves, passeatas, mídia, manifestações em geral e outras. Entre elas, surgiu um mecanismo de corpo-a-corpo com os tomadores de decisões, essa relação é chamada de *lobby*, atividade de ação representativa e influenciadora perante o governo. Atividade esta que intensifica e aproxima a relação entre poder público e privado.

Dentro da democracia representativa, o *lobby* no cenário brasileiro tem sido facilitador e participante do processo decisório do país. Os profissionais de *lobby*, munidos de conhecimentos específicos da sua causa, os disponibilizam aos tomadores de decisões para que estes considerem e reflitam favoravelmente ao pleito lobista. Nessa sincronia, pode-se dizer que os lobistas se valem de estudos da causa, pareceres técnicos e teóricos de determinado tema, estudos jurídicos, estatísticas, dados científicos e sociais, e todos mais tipo de conhecimento, para apresentarem aos agentes do governo, alternativas e decisões favoráveis aos seus pleitos. Do outro lado, o agente público recebe apoio para melhor embasar suas decisões, e melhor atender ao interesse social. Desde que esses contatos e trocas de informações aconteçam na transparência e nos limites éticos e legais do sistema de governo brasileiro, a atividade é exercício de democracia.

A atividade tem ganhado força nas últimas duas décadas, e cada vez mais se encontram empresas especializadas em acompanhamento das causas legislativas. A relevância do tema é notável pelo ponto de vista específico e legal. Uma simples demonstração disto é o interesse do governo, depois de contínuas declarações de intenção de regulamentar esta atividade e recentemente a Corregedoria Geral da União, declarar expressamente o interesse e o gasto de capital intelectual neste objetivo. Tanto que se tem falado muito em dar andamento aos projetos de lei que regulamentam a atividade e que se encontram parados nas Casas do Congresso, os projetos de lei nº 6132/1990 e nº 1202/2007. A discussão ainda é crescente, e o interesse de todos os segmentos do governo tem se revelado, acredita-se, portanto em uma breve solução do caso.

Enfim, a intenção é perceber as bases democráticas e os fundamentos constitucionais que dispõem a atividade de representação de interesses. Compreender como essa atividade, tão presente e crescente no âmbito da produção normativa do país, se desenvolve nos corredores do poder. É compreender que o *lobby* é atividade típica da democracia, é atividade lícita e componente de um Estado Democrático de Direito

A atividade lobista deu seus primeiros passos no cenário brasileiro ainda na época da ditadura militar, e desenvolveu-se com a redemocratização do país e o fortalecimento do legislativo – o que se deu com a Constituição de 1988.

Hoje esses profissionais se aliam aos grupos sociais diversos para juntamente com o poder público desenvolverem os trabalhos legislativos do país. Os lobistas são profissionais intelectuais no campo jurídico e legislativo, que adentram as discussões legislativas enriquecendo os debates e dando suporte informativo, estatístico e científico das

causas discutidas pelo poder público. São profissionais estudiosos, persistentes, comunicativos e em constante contato com autoridades públicas.

Esse vínculo entre lobistas, grupos sociais e agentes públicos é perfeitamente protegido constitucionalmente pelo fundamento do pluralismo político, pelo caráter de democracia participativa, e principalmente pelos direitos de livre associação e de peticionar ao Estado.

Analisado o resguardo constitucional da atividade, bem como sua importância para o exercício da democracia, o último estágio para o reconhecimento da atividade é a sua regulamentação, impondo limites éticos e legais para prática lobista.

1. DISTINÇÕES CONCEITUAIS

Em uma sociedade moderna, que adote o sistema de democracia representativa, se observa uma grande diversificação de interesses sociais, e, por consequência, surgem diferentes grupos representativos e defensores de interesses específicos perante os líderes do governo. Diferenciados pelas formas de atuação e abordagem.

Podendo ser mais pacíficas, como o de pessoas ligadas por ideais comuns, mas que nunca adotam estratégias e articulações em busca de uma decisão estatal, o que caracteriza um mero grupo de interesse.¹ Ou de atuação efetivamente pressionadora e ansiosa por decisões estatais favoráveis aos seus interesses, assim como agem os grupos de pressão. O conjunto de táticas e estratégias utilizadas pelos grupos de pressão para influenciar o Poder Estatal, é o que se chama de *lobby*.²

Observa-se uma dificuldade doutrinária em se chegar a um consenso em relação à denominação e conceituação do *lobby*. Existe uma dissertação confusa acerca da conceituação e diferenciação de grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*. Ao se analisar os agentes e suas posturas dentro destes grupos, podemos começar a esclarecer os limites de cada um deles. E passando assim a compreender o *lobby* como “um processo ou atividade por meio do qual os representantes de grupos de interesse, agindo na condição de intermediários, levam ao conhecimento dos representantes ou daqueles que detêm o poder de decisões políticas, os desejos de seus grupos”.³

¹ FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 145.

² SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, 2007. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 85.

³ BOTELHO, Alexandre. *Curso de Ciência Política*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005. p. 319.

1.1. Grupos de Interesse

Dentro de uma sociedade na qual coexistem diferentes e múltiplos interesses sociais e econômicos, indivíduos se aproximam e se organizam partindo de um ponto de vista em comum, de idéias e compreensões de necessidades humanas e sociais semelhantes. Juntos por esse elo filosófico ou cultural, este grupo expressa suas idéias, levante discussões e promovem seus discursos. Nesse sentido acrescenta Botelho:

Grupo de interesses é qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, realiza reivindicações junto a outros grupos sociais, com o escopo de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes as suas atividades.⁴

Basta essa mobilização por um ideal para caracterizar um grupo de interesse. Mas para serem apenas grupos de interesse, a mobilização deve parar nesse limite de expressões de idéias e discussões para mobilização social. Este grupo não assume nenhuma ação mais direta e incisiva em cima de nenhuma autoridade governamental. Diz David Truman:

Grupo de interesses é qualquer grupo social que (...) leva adiante certas reivindicações, em relação a outros grupos sociais; [nesse sentido, os grupo de interesse] são elementos de continuidade num mundo em mudanças.⁵

Vale observar que o alvo do grupo de interesse não é especificamente um tomador de decisões dentro do governo, e sim a coletividade em geral. Esse grupo intenciona impactar a sociedade como um todo com seus ideais. É uma busca de promoção de comportamentos e opiniões, mas não diretamente voltada ao Poder Estatal.

Então, são pessoas ligadas por ideais comuns, mas organizados sem adotar postura de pressão politicamente, são apenas grupos de interesse. Paulo Bonavides pondera

⁴ BOTELHO, Alexandre. *Curso de Ciência Política*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005. p. 319.

⁵ Apud. FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 146.

esse limite de ação, dizendo , “os grupos de interesse podem existir organizados e ativos sem, contudo exercerem a pressão política.”.⁶

Nas palavras de Said Farhat:

Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de sua união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade, ou por determinados segmentos desta.⁷

Tem-se então no grupo de interesse, a reunião de pessoas, a existência de um ideal comum, e a expressão deste, via reivindicações, discursos ou manifestos. Mas falta o fator de pressão política, diferenciando-os dos grupos de pressão.

1.2. Grupos de Pressão

Assim como os grupos de interesse, os grupos de pressão também se ligam intelectualmente, mas um ponto surge para que levem a característica de pressionadores, é a atuação política e exigência de decisões governamentais que atendam suas idéias e necessidades. Aqueles grupos que se tornam estratégicos e exigentes politicamente passam a exercer pressão política e são, assim, os grupos de pressão. Assevera Djalma Patrício:

Os grupos de pressão são sempre grupos de interesse, enquanto, ao contrário, os grupos de interesse não são necessariamente grupos de pressão, porque podem alcançar os objetivos sem recorrer a instrumentos de governamentais e/ou de poder.⁸

Os membros de um grupo de pressão não se ligam apenas pelos pensamentos comuns, eles buscam uma reflexão destes nas decisões do poder estatal. Os

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13ª ed. RJ: Forense, 2006. p.461.

⁷ FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 145.

⁸ PATRÍCIO, Djalma. *Poder, grupos de pressão e meios de comunicação*. Blumenau: Furb, 1998, p.22.

grupos de pressão abordam e exigem posições das autoridades públicas, enquanto os grupos de interesse se ligam intelectualmente, mas adotam postura inerte politicamente. Paulo Bonavides suscita esse ponto importante dos grupos de pressão:

O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses.⁹

E na mesma obra, Bonavides apresenta o que separa grupos de interesse e de pressão:

Os grupos de interesse podem existir organizados e ativos sem, contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser espécie.¹⁰

Os grupos de pressão são organizações típicas da democracia, sendo elemento indispensável para o processo político nos sistemas democráticos, pois levam a “evasão do pensamento coletivo, mediante apelos dirigidos à razão e à reflexão”.¹¹

Unem ideais e valores, se organizam e se formam para influenciar o sistema democrático do país. E, da mesma forma que as instituições políticas e econômicas em geral, têm relevante importância em estabelecer interação humana, aproximando os cidadãos das autoridades governamentais. Assim, tanto os grupos de pressão quanto os de interesse firmam sua importância em um exercício claro de democracia.¹²

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. RJ: Forense, 2005. p.427.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. RJ: Forense, 2005. p.427.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. RJ: Forense, 2005. p. 319.

¹² SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, 2007. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 460-464.

1.3. Lobby

Como dito, uma sociedade moderna em desenvolvimento, é marcada pela variedade de interesses. As mudanças rápidas da sociedade moderna sempre interferem nas políticas estatais. E quaisquer mudanças nas normas e na estrutura político-econômica do país, inevitavelmente, interferirão na vida de todos. É no mínimo razoável que surjam aqueles que prontamente se colocam a frente para defenderem aquilo que acham no direito.

A vertiginosa rapidez das transformações das sociedades modernas e a crescente importância da geopolítica nas relações de Estado, intensificando a interação e a interdependência de todas as organizações, provocam uma torrente de normas (...) em todas as esferas do poder público, que afetam profundamente a vida do cidadão, da empresa e do sistema econômico. Assim, os diversos grupos representativos de cada segmento da sociedade buscam mais e mais pressionar a administração no intuito de obterem decisões sempre compatíveis e adequadas às suas idéias e aspirações.¹³

Transformações no quadro social exigem uma interação entre o Estado e todas as suas organizações sociais, para que assim se viabilize um desenvolvimento econômico, político e social compatível com a realidade do país. Para essa interação surgem os grupos irão até o poder público, exercer pressão para resultados protetores de seus interesses.

O conjunto de os esforços e táticas para exercer tal pressão política em cima dos tomadores de decisões dentro do sistema governamental é *lobby*. Encaixa-se como sendo o processo utilizado pelos grupos de pressão para alçarem seus objetivos finais, ou ainda, como o conjunto de táticas utilizadas para que as decisões provindas do poder estatal venham a beneficiar o grupo. O *lobby* é então o canal e os meios de comunicação entre os grupos de pressão e o poder estatal.

¹³ FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do Fico à UDR*. 1ª ed. RS: Sagra, 1987. 13.

João Bosco Lodi foi pioneiro sobre o tema, em 1986 lançou livro abordando a temática, e em tal obra arrisca a conceituação de *lobby*:

Lobby é a ação de influenciar sobre o tomador de decisões na esfera do poder público. A atuação persuasora sobre o poder público. O esforço para influenciar, a tentativa de, a ação para. Por extensão, pode-se chamar de lobby também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.¹⁴

Lodi aborda, em seu conceito, parâmetros destacados como importantes para caracterização do *lobby* como ferramenta utilizada pelos grupos de pressão: a representação do grupo perante o poder público, a ação com intenção de influenciar, o caráter de pressão, o campo de atuação (poder público), e o tomador de decisões como agente alvo.

Andréa Cristina de Oliveira, em sua tese de doutorado aponta o *lobby* como sendo "processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país".¹⁵

Como dito, o *lobby* é conjunto de mecanismos utilizados pelos grupos de pressão para influenciar as decisões governamentais. Os pontos mais marcantes da atividade do lobista são: levantamento de dados, pesquisas de informações, elaboração de propostas, e principalmente, firmação de alianças políticas.

A atividade inclui a coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. O lobbying proporciona a troca de informações e de idéias entre governo e partes privadas, capazes de infundir nas políticas

¹⁴ LODI, João Bosco. *Lobby – Os grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. P. 3.

¹⁵ OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009. P. 12

públicas conhecimento de causa e realismo consciente. (Graziano, 1994 e 1996).¹⁶

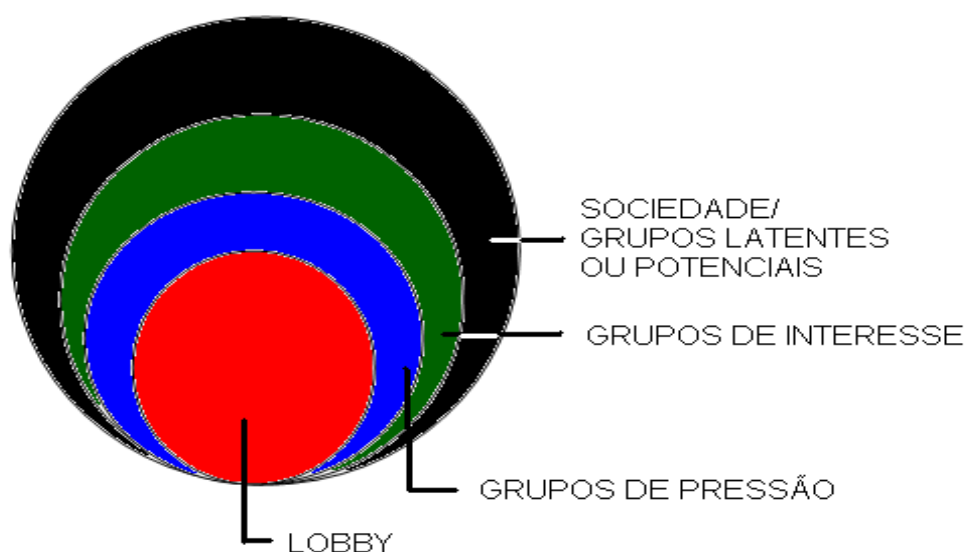
O levantamento de dados e as pesquisas de informação servem de base para elaboração e redação da proposta. Instruído e com proposta pensada, o profissional usa do contato com seus aliados parlamentares para influenciar as decisões governamentais. Tais pontos, das atividades e da abordagem, serão mais profundamente abordados em capítulo à frente.

Analizando a ligação entre os três grupos sociais apresentados observa-se que, para os grupos de interesse basta o elo intelectual e idealista que une os indivíduos para se caracterizarem como de interesse. Os grupos de pressão abarcam também essa característica de se unirem por valores comuns, mas vão além, em relação a sua postura política, são politicamente ativos e pressionadores de autoridades governamentais. Sendo assim, os grupos de pressão seriam então espécie, e os grupos de interesse o gênero.¹⁷

Abordando e interligando os três conceitos, Luiz Alberto dos Santos apresenta em sua tese de doutorado um diagrama para melhor compreensão.

¹⁶ Apud. OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009. p. 23.

¹⁷ SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011>. Acesso em 20 de agosto 2008.



(a) Diagrama 1 – *Lobbies*, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão no contexto da Sociedade.

Por fim, pelo *lobby*, os grupos de pressão instrumentalizam recursos de poder em busca de influência¹⁸. Para se exercer a influência sob as decisões governamentais se utilizam esforços, táticas e estratégias. Assim, o processo utilizado para exercer pressão política a fim de influenciar os tomadores de decisão é o *lobby*. Conceitua Said Farht:

Lobby é toda atividade organizada (...), com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes.¹⁹

A intenção do lobista é alcançar o Poder Público. É fazer com que os ideais do grupo que representa reflitam em decisões emanadas do poder. É, portanto exercício legítimo de democracia. Diz Paulo Bonavides:

Esses interesses, parcialmente coletivos e em busca de representação, servem-se na democracia pluralista do Ocidente de dois canais para chegarem até o Estado: os partidos políticos e os grupos de pressão²⁰

¹⁸SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, 2007. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 85.

¹⁹FARHT, Saïd. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007. p. 50-51.

Ou seja, na democracia do ocidente, tem sido inevitável o surgimento e crescimento do *lobby*. Pois, como lembrado por Sidnei Balise, é o *lobby* que coloca o grupo social buscando a solução de um problema em contato com aqueles que podem resolver este problema.²¹

Isso porque em uma sociedade moderna é nítida a pluralidade de interesses e a variedade de grupos sociais. A democracia surge como forma de governo que o povo é ouvido e suas vontades consideradas nas decisões importantes, e desenvolve-se a partir “do conceito de que ela deve ser o governo do povo, para o povo.”²²

Porém, dentro de um sistema democrático, seria exaustiva a participação de cada indivíduo em cada questão administrativa ou de organização político-jurídica. O *lobby* é então mecanismo legítimo de representação dentro da democracia, pois busca a concretização da vontade de seguimentos do povo nas decisões advindas do poder governamental.

Por meio da atividade lobista, o interesse de uma determinada coletividade comunica-se com as atividades estatais, sendo o canal de ligação entre o grupo que representa e o poder estatal. Diz Alexandre Botelho que:

Atualmente utiliza-se a categoria *lobby*, para designar um processo ou atividade por meio do qual os representantes de grupos de interesse, agindo na condição de intermediários, levam ao conhecimento dos representantes ou daqueles que detêm o poder de decisões políticas, os desejos de seus grupos²³

O processo de interação lobista nos poderes governamentais é um meio de solucionar conflitos diversos que surgem em uma sociedade pluralista de interesses. E como

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.426.

²¹ Apud. LODI, João Bosco. *Lobby & holding*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1984. p.53.

²² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.266.

²³ BOTELHO, Alexandre. *Curso de Ciência Política*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005. p. 319..

forma de participação de segmentos da sociedade no processo de tomada de decisões. Sendo então o *lobby* atividade lícita e democrática.

2. A PRÁTICA LOBISTA

2.1. Breve histórico do lobby no Brasil

Primeiramente vale ressaltar um pouco da origem da atividade lobista na sociedade mundial. Para Lodi, o *lobby* “nasceu de uma ação exercida com ou sobre legisladores e executivos há mais de um século nos países anglo-saxões”.²⁴ Lodi destaca ainda que certamente ocorreu, na cultura ibérica, atividade equivalente, porém, não há um registro claro, nem mesmo uma denominação para alguma ação parecida.

Atualmente duas principais teorias são levantadas sobre o surgimento do *lobby*. A primeira acredita que a atividade nasceu nos Estados Unidos, no século XIX, quando os presidentes eleitos, antes de tomarem posse e mudarem para a Casa Branca, tinham o costume de se hospedarem em grandes hotéis de luxo. Esses hotéis sempre possuíam grandes saguões ou ante-salas que serviam de local para debates de interesse entre o presidente recém-eleito e alguns representantes de grandes empresas e grandes figuras da economia americana.

O termo em si, “*lobby*” tem origem na língua inglesa e significa saguão, ante-sala, e é termo usado para referir-se aos cômodos de espera em hotéis e edifícios públicos. Nessa época, o principal termo “*lobby*”, era de uso comum no cenário americano para designar as atividades dos membros de grandes empresas econômicas no relacionamento com os congressistas.

²⁴ LODI, João Bosco. *Lobby – Os grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 3.

A segunda diz ser a Inglaterra o berço da atividade lobista. Dizem que o *lobby* surgiu na chamada Câmara dos Comuns (a Câmara dos Comuns era parte do sistema democrático parlamentarista britânico, onde seus membros eram eleitos pelo povo, e deveria servir como a representação política para a classe dos "comuns"), onde os Parlamentares ingleses eram abordados em seu caminho às reuniões plenárias. Lá políticos freqüentemente eram abordados na ante-sala por pessoas com interesses a reclamar. Esse costume de contato entre políticos e pessoas do povo na ante-sala da Câmara era coisa rotineira.

Autores brasileiros, como Antônio Marcos Umbelino Lobo e Andréa Cristina de Jesus Oliveira, apontam o surgimento da atividade lobista no Brasil no período da ditadura militar. Isso porque nesse período não se discutia com o povo os interesses sociais plurais, em qualquer nível que fosse. Algum apoio era dado, ou alguém era escutado somente se tivesse algum contato com os militares. Algum contato entre sociedade e governo era feita através daqueles com alguma ligação com os militares.²⁵

Andréa Oliveira também aponta que os primeiros passos do *lobby* no Brasil se deram ainda na época do regime militar. Mesmo que, durante o regime, o Poder Legislativo estava bastante fragilizado em virtude da concentração do processo de tomada de decisões no Poder Executivo, e que a liberdade de expressão e associação fossem completamente prejudicados, isso não impedia que grupos que possuíam contato com militares em cargos estratégicos pressionassem o Executivo com suas demandas. Mas para Andréa, o

²⁵ UMBELINO LOBO, Antônio Marcos. *A era da transparência nas relações governamentais e institucionais*. Artigo. Disponível em WWW.lvba.com.br/portugues/quem_somos/pensamentos/artigoam01.pgf. Acesso em maio de 2009.

amadurecimento do *lobby* no Brasil ocorreu mesmo com a redemocratização do país e o fortalecimento do Poder Legislativo.²⁶

Num regime do tipo militar (...), desde Floriano, a maior parte de nossa história, o lobby desenvolve-se através de relações não explícitas com figuras do poder, utilizando os “amigos do Rei”. É o período do “lobby executivo”. O lobby num regime mais representativo é obrigado a adquirir maior profissionalismo, seja devido ao crescimento dos controles da opinião pública e imprensa, seja devido ao próprio policentrismo do sistema político.²⁷

Na ditadura militar a pressão se dava por baixo dos panos, o fortalecimento do Legislativo permitiu a atuação por meio de relatórios, troca de informações e visitas, uma atuação muito mais clara.

Avançando já para a fase da Constituinte de 88, observa-se o amadurecimento da atividade. Durante o processo de criação da nova Constituição Federal, o exercício da atividade lobista cresceu significativamente, embora ainda não fosse uma atuação ordenada e definida.²⁸ Mas um novo texto constitucional estava sendo criado, e obviamente, muitos vieram exercer sua influência para que seus interesses fossem protegidos na nova Constituição.

Depois de firmada a nova Constituição, o país passou por uma fase de fortalecimento e redemocratização do Poder Legislativo, insignificante para o período militar. Certamente os profissionais lobistas acompanharam de perto a evolução daqueles responsáveis pela produção normativa do país.

²⁶ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em maio de 2009.

²⁷ LODI, João Bosco. *Lobby – Os grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. XI.

²⁸ UMBELINO LOBO, Antônio Marcos. *A era da transparência nas relações governamentais e institucionais*. Artigo. Disponível em WWW.lvba.com.br/portugues/quem_somos/pensamentos/artigoam01.pgf. Acesso em maio de 2009.

O resultado do processo de redemocratização foi o fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e, conseqüentemente, dos grupos de pressão, que retomaram seu lugar no processo democrático, fazendo pressão e tentando influenciar os legisladores.²⁹

Interessante o trabalho de Said Farhat em listar episódios na história brasileira que ele enxerga como grandes lobbies históricos. Entre eles Farhat cita: a inconfidência mineira, o episódio do “Fico” de D. Pedro, o reconhecimento do vice-presidente Floriano Peixoto, e a posse do vice-presidente José Sarney.³⁰

A inconfidência mineira teria sido um *lobby* dos intelectuais libertários de Minas Gerais em defesa da independência da colônia.

O “Fico” de D. Pedro foi resultado de pressão de um manifesto de oito mil assinaturas portuguesas entregues por José Clemente Pereira à D. Pedro. Uma comissão de políticos acompanhou José Clemente, e sob a ótica atual que conceitua um grupo de pressão, Farhat arisca dizer que era isso a tal comissão.

O reconhecimento de Floriano Peixoto como vice da República veio da grande pressão dos militares. Na época, a renúncia do presidente ainda na primeira parte do mandato exigia nova eleição, o vice não poderia assumir. Deodoro da Fonseca renunciou ainda na primeira parte de seu mandato, e ao invés de novas eleições, se deu a posse de Peixoto por pura pressão vitoriosa dos militares.

No episódio de José Sarney, Tancredo Neves é eleito presidente, mas não toma posse, adoece antes disso. Dois fortes grupos se formaram, e a pressão era para

²⁹ OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009. p.43.

³⁰ FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 431.

ocupação do cargo, o primeiro grupo luta pela posse imediata do vice Sarney, o segundo pedia que o presidente da Câmara assumisse, e depois se Tancredo não pudesse assumir, convocariam novas eleições. Mesmo com pressões de todos os lados, a idéia que venceu foi que Sarney assumiu como vice, e após a morte de Neves, tomou posse como seu sucessor. *Lobby* histórico para posse de Sarney.

2.2. A atividade lobista e os direitos fundamentais

Toda atividade lobista para ser exercício de democracia, deve obrigatoriamente acontecer dentro dos limites da lei e da ética. O lobista deve sempre agir em conformidade com a lei, e dentro dos dispositivos constitucionais encontramos apoio para as atividades de um lobista.

A legitimidade do direito de pressionar as autoridades em favor de determinadas medidas decorre diretamente dos princípios constantes do art. 5º da Constituição.³¹

Isso porque a atual Constituição se norteia em uma democracia participativa, fundamentada no pluralismo político. A caracterização do aspecto participativo se dá pela “participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.”³²

A sociedade brasileira comporta diversas categorias sociais, de classes, entendida pela pluralidade de grupos econômicos e culturais, e que ao mesmo tempo coexistem na passividade, na liberdade e no respeito à individualidade humana.³³ Por isso se diz ser a Constituição o resguardo do pluralismo político.

³¹ FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 68.

³² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 141.

³³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 143.

A defesa do pluralismo político pela Constituição Federal, necessária no Estado Democrático de Direito, dá base ao desenvolvimento da democracia participativa, assim como explana José Afonso da Silva:

O Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil, assegura os valores de uma *sociedade pluralista* (Preâmbulo) e fundamenta-se no *pluralismo político* (art. 1º, V). (...) a Constituição consagra, como um de seus princípios fundamentais, o princípio pluralista, o que vale dizer encaminha-se para construção de uma *democracia pluralista*.³⁴ [grifos do autor]

Para assegurar o princípio pluralista, há de se respeitar a referida diversidade cultural e social. Ainda nos ensinamentos de José Afonso:

Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos.³⁵

Dando ao mesmo tempo força para a defesa e representação de todos os segmentos sociais conflitantes, ou seja, garantido espaço a todas as manifestações de defesas de interesses (como o trabalho lobista), construindo assim a solidez da democracia participativa.

Diz-se decorrente do texto constitucional a legitimidade da atuação lobista no quadro político com base principalmente nos incisos XVII e XXXIV do artigo 5º. Isso porque os referidos incisos garantem aos profissionais de *lobby*, e aos seus clientes, a liberdade de se associarem e de entrarem em contato com o poder público, para buscarem suas reivindicações e necessidades.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 143.

³⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 143.

As atividades mais comuns do lobista envolvem discussões com clientes, levantamento de dados, pesquisas de informações e apresentação de propostas a políticos; atividades estas totalmente compatíveis com o exercício dos direitos de associar-se para fins lícitos e com o direito de peticionar ao Estado.

O artigo 5º, inciso XVII da Constituição Federal, que traz o direito de associar-se livremente para fins lícitos: *é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar*. Entendendo por associação “toda coligação voluntária de algumas ou de muitas pessoas físicas, por tempo longo, com o intuito de alcançar algum fim (lícito) (...)” (Pontes de Miranda).³⁶

A relação entre as pessoas dos grupos representados e os profissionais de *lobby*, e mesmo a relação dos membros do grupo entre si, desde que respeitados os elementos de permanência e finalidade lícita³⁷, é protegida pelo direito de associação do inciso XVII. A Constituição Federal fala em plena liberdade àqueles que com interesse lícito comum para se associarem de forma a alcançarem seus objetivos. Ora, como não falar em liberdade dos grupos se associarem com os profissionais de *lobby*, e estes com aqueles, para assim defenderem seus interesses (lícitos) perante o Estado.

Já o inciso XXXIV – “a”, do artigo 5º, garante *o direito de petição aos poderes públicos*. Qualquer pessoa pode-se valer do direito de peticionar ao Estado para defender ou manifestar opiniões e informações perante as autoridades públicas. Claude-Albert Colliard define o direito de petição “como o direito que pertence a uma pessoa de invocar a

³⁶ Apud. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 266.

³⁷ José Afonso da Silva aponta como elementos da liberdade de associação: a base contratual, a permanência (o que diferenciaria do direito de reunião) e o fim lícito (aquele fim que não contraria o direito). SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 267.

atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação”.³⁸ O lobista é pessoa que busca a atenção das autoridades públicas para o pleito lícito de seus clientes.

É direito de todo cidadão manifestar interesses perante as autoridades públicas, é, portanto, direito de caráter democrático. Ministro Celso de Mello aborda o caráter democrático dessa prerrogativa constitucional que deve estar à disposição de todos:

O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado – mesmo aqueles destituídos de personalidade jurídica – com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva.³⁹

Portanto, é constitucionalmente permitido ao lobista e seus clientes, o direito de peticionar perante instituições estatais em defesa de direitos e valores.

Muito do dever do lobista envolve a apresentação de projetos e propostas aos tomadores de decisão, desenvolvidos através de coleta de dados e pesquisas de informações.

Através da prática lobista, segmentos sociais se comunicam com o Estado, e junto com este podem contribuir para a produção normativa do país. O Senador Carlos Patrício pondera sobre o convite feito pela Constituição Federal para que a população tenha voz dentro do governo:

A própria Constituição Federal abriga, em artigos diferentes, o reconhecimento da vontade dos grupos de pressão: nos arts. 27, parágrafo 4º, e 61, parágrafo 2º, ao permitir a apresentação de projetos de lei de iniciativa

³⁸ Apud. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 443.

³⁹ Adin nº 1247/PA – Medida cautelar – Rel. Min. Celso de Mello, *Diário da Justiça*, Seção I, 8 set. 1995, p. 28.354)

popular; no art. 14, inciso I, o plebiscito; no art. 5º, inciso LXXI, com a figura do mandado de injunção. Não nos esqueçamos da significativa participação popular durante a Constituinte (...) encaminhando milhares de sugestões ao Congresso Nacional.⁴⁰

Os projetos de lei de iniciativa popular, o plebiscito e o mandado de injunção são figuras constitucionais que permitem a participação popular na atividade Estatal. São esses traços do Estado Democrático de direito. E dentro do sistema democrático, o profissional de *lobby* acaba auxiliando o processo decisório, enriquecendo-o com seus projetos carregados de informações importantes, dados econômicos e sociais, pesquisas relevantes para a causa pública.

2.3. O cenário do *lobby* nos Poderes Legislativo e Executivo

Em relação ao cenário de atuação, serão abordados os passos do lobista nos Poderes Legislativo e Executivo. Os profissionais do *lobby* atuam durante o processo de produção legislativa do país.

É no Poder Legislativo que nasce a iniciativa legislativa e onde se discute tanto a arrecadação quanto investimento do dinheiro público. Enquanto no Poder Executivo, se encontra a maior produção de normas jurídicas. E nessas duas fases estarão presentes os defensores de interesses.

Os profissionais do *lobby* costumam atuar durante todo o processo de produção normativa, desde as proposições parlamentares, passando pela negociação e até a aprovação dos projetos parlamentares. Diz o Professor Wagner Mancuso:

(...) o *lobby* realizado pelos atores sociais durante a produção legislativa de nível federal. O *lobby*, ou pressão política em defesa de determinado interesse, geralmente é a ação em que culmina todo um processo de envolvimento do ator social com a produção legislativa, processo cujas

⁴⁰ Apud. FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 64.

etapas anteriores são o monitoramento dos projetos apresentados, a análise técnica das propostas e a tomada de posição diante das proposições mais relevantes.⁴¹

Antônio Pessoa Cardoso, em artigo publicado, aponta a atuação lobista no legislativo presente desde o “acompanhamento dos projetos, seguindo de estudos técnicos e de propostas para aperfeiçoamento da medida”. E no poder executivo, a pressão acontece desde a discussão para encaminhamento ao Parlamento até se sancionar ou vetar a proposição.⁴²

Ponto importante que norteia em qual Poder – Legislativo ou Executivo – atuará o lobista, é sua própria causa. Importante o lobista identificar de quem é a competência para discussão da matéria de seu pleito. Ainda mais objetivamente, Lodi separa quando a atuação ocorrerá no Legislativo e quando ocorrerá no Executivo:

Em termos de Poder Público, o *lobby* é executivo quando atua junto ao governo federal, ministérios, autarquias, governos estaduais, secretarias e municípios. É legislativo quando atua no Senado, Câmara Federal ou Câmaras Estaduais, ou seja, junto aos legisladores.⁴³

Até mesmo o objetivo buscado pode variar de uma causa para outra. A solução da causa pode estar em uma criação de legislação específica, ou uma patente; em abertura de uma concorrência ou Concessão; ou ainda em uma liberação de verba pública. Lodi faz uma separação de três áreas específicas para atuação do *lobby*.

É *lobby* na área comercial quando busca um negócio, uma concorrência ou uma Concessão. Na área jurídica quando visa uma patente ou a criação de uma legislação

⁴¹ MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e democracia no Brasil*. Disponível em www.communita.com.br/pdf/lobbyedemocracianobrasil.pdf. Acesso em outubro de 2008.

⁴² CARDOSO, Antônio Pessoa. *Lobby nos tribunais*. Informativo Jurídico Consulex. V.1, n.7, p.15, 19 de fev de 2007.

⁴³ LODI, João Bosco. *Lobby & holding*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1984. p.52.

setorial. E na área financeira quando o assunto é verba pública.⁴⁴ Dependendo entre quais dessas áreas de atuação está a solução da causa, será determinado se o lobby será feito no Legislativo ou no Executivo.

Wagner Mancuso aponta os estágios que envolvem toda a produção legislativa: “a formulação das proposições analisadas pelo parlamento; a discussão no âmbito das comissões e/ou do plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; a votação; e, dependendo do tipo de proposição, o pronunciamento do presidente da república sobre o texto aprovado, assim como a votação dos parlamentares sobre vetos eventualmente interpostos pelo presidente”. Mancuso afirma que em quaisquer desses estágios é possível se identificar uma atividade lobista.⁴⁵

Durante todos estes estágios o lobista entrará em contato com membros de comissão e com o relator da comissão, participará de audiências públicas, apresentará a parlamentares proposições e emendas elaboradas por ele, entrará em contato com líderes de partido político e líderes de governo.⁴⁶

Mancuso analisa as atividades desenvolvidas pelos lobistas do segmento industrial dentro destes estágios de produção legislativa. Porém observa-se que são atividades comuns no legislativo, realizadas por lobistas de segmentos variados. As atividades são

⁴⁴ LODI, João Bosco. *Lobby & holding*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1984. p.51.

⁴⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. SP: Humanitas/Fapesp/Edusp, 2007. p. 86.

⁴⁶ MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. SP: Humanitas/Fapesp/Edusp, 2007. p. 86-87.

separadas em cinco categorias: monitoramento, análise, tomada de posição, orientação e pressão.⁴⁷

Começando pelo monitoramento, o lobista acompanha cuidadosamente a tramitação dos projetos de matéria do seu interesse na Câmara e no Senado, desde a apresentação da proposta, até a decisão que encerra o andamento da proposta.

Feito o levantamento de todas as propostas existentes sobre seu tema de interesse, o lobista estuda detalhadamente todas elas, não só as proposições originárias como todas as suas alterações. É a fase da análise, e nela são utilizados todos os profissionais possíveis que possam elaborar estudo técnico sobre o tema (advogados, médicos, economistas, engenheiros, sociólogos, etc.)

Com todos os estudos técnicos elaborados na fase de análise, inclusive dos resultados esperados com a aprovação da proposição, firma-se em posição a favor ou contra a proposição. A posição determinará o desenvolver dos demais trabalhos do lobista.

Na parte da orientação, Mancuso entende que “o objetivo é disseminar o resultado das análises técnicas das proposições legislativas, informar o que está em jogo, justificar a posição tomada e conformar, no âmbito do segmento, uma avaliação homogênea das proposições”.⁴⁸ Ou seja, é passar a todos os interessados que ele representa, a conclusão de seus estudos e as causas esperadas do projeto de lei.

Por último, tem-se a pressão, momento em que efetivamente se apresenta o pleito defendido ao tomador de decisão.

⁴⁷ MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. SP: Humanitas/Fapesp/Edusp, 2007. p. 89.

⁴⁸ MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. SP: Humanitas/Fapesp/Edusp, 2007. p. 90.

Aqui, já no momento da pressão, o lobista passará ao parlamentar todas as informações e dados importantes dos estudos que elaborou. Enriquecerá as discussões da causa com conhecimento e material de interesse público. Assim como lembrado por Bonavides:

*O lobbyist ou parlamentar do grupo procura convencer o deputado das boas razões de um projeto de lei, oferece-lhe farto material demonstrativo de que se trata de matéria de superior interesse público, ministra-lhe os argumentos para o debate ou a justificação de voto e torna claras as implicações que a posição por ele adotada poderá ter no futuro de sua carreira parlamentar.*⁴⁹

Portanto, a atividade lobista é de extrema utilidade para o processo de produção normativa, enriquece os debates, dissemina informações importantes, orienta com dados técnicos e estatísticos aqueles que têm a tarefa de discutir e aprovar de acordo com o interesse público. O deputado Rubens Bueno declara o apoio e a contribuição dos lobistas para seus trabalhos parlamentares:

O lobista (...) nos auxilia. A cada instante em que projetos de relevo são colocados em debate já nos acostumamos a receber em nossos gabinetes grupos de pressão, que se organizam com o objetivo de obter votação favorável a seus interesses. O lobista vem trazendo dados estatísticos, opiniões pró e contra a proposição de que se ocupa; pode discutir com nossa assessoria, apresentar projetos de emendas para que o texto fique mais claro e objetivo, dispondo para si de um background de especialistas na matéria que podem ajudar bastante o processo legislativo.⁵⁰

Passando para análise dentro do Poder Executivo, observa-se que o *lobby* neste poder teve sua força maior ainda nos anos da ditadura militar, visto que era momento político em que todo o processo de tomada de decisões era concentrado no Executivo.⁵¹ A participação do Legislativo no processo decisório nessa época era praticamente inexistente.

⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. RJ: Forense, 2005. p. 433.

⁵⁰ Apud. FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. Peirópolis: Aberje, 2007. p. 63-64.

⁵¹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em maio de 2009.

O papel político do Poder Legislativo mudou, significativamente, com o processo de redemocratização ocorrido a partir do final de década de 70. No final dessa década, foi intensa a participação dos grupos de pressão nas atividades do Congresso Nacional, ocorrendo certa “abertura política”. E foi chamado de redemocratização, o processo que envolveu, como dito por Andréa Oliveira, uma luta pela “anistia política, a reorganização partidária, as diretas para Governador em 1982, a campanha eleitoral de Tancredo Neves e o Colégio Eleitoral em 1985 e a Assembléia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988.” Como resultado desse processo de redemocratização, observou-se o fortalecimento do Poder Legislativo como poder político, diz Andréa. O que até então não acontecia, eis que, no período da ditadura, o poder político era todo concentrado no Poder Executivo, tendo o Legislativo, fraquíssimo papel.⁵²

Nos tempos atuais, mesmo com a redemocratização do Poder Legislativo, o Poder Executivo ainda carrega muitas atribuições no processo decisório. Para muitos autores, esse período de centralização no Poder Executivo ainda se estende, mesmo com as mudanças constitucionais que redemocratizaram o Legislativo.

Essa preponderância está ligada ao fato da capacidade do Executivo em controlar a agenda do Legislativo, uma vez que é ele quem define prazos, e possui posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas. A importância das ações governamentais que dependem de aprovação de recursos e os prazos do exercício orçamentário colocam nas mãos do Executivo, recursos importantes que lhe permitem garantir não só a prioridade às leis por ele introduzidas, como também boas chances de aprovação da proposta inicial.⁵³

Entre as atribuições do Executivo dentro da produção normativa do país temos: edição e reedição de Medidas Provisórias, iniciativa exclusiva sobre matéria

⁵² OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em maio de 2009.

⁵³ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em maio de 2009.

orçamentária e tributária, exclusividade no pedido de urgência constitucional (art. 64, §§ 1º e 2º, CF/88) estabelece regras para arrecadação e investimento de dinheiro público, poder de veto na fase final da tramitação legislativa, etc. Todas essas atividades chamam a atenção dos lobistas.

No momento em que a matéria passa pela apreciação do Executivo, seja por quaisquer dessas atribuições, existem algumas providências observadas pelo lobista. O profissional entra em contato com todos aqueles que influenciam sobre o envio a tramitação do projeto no Executivo. Deve também estar atento, acompanhando o conteúdo do projeto enviado ao Presidente da República. Verificar a posição dos ministérios interessados na matéria, e acompanhar a revisão do projeto na Casa Civil da Presidência.⁵⁴

O acompanhamento da causa no âmbito do Executivo é importante inclusive pela possibilidade de veto pelo Presidente da República. O veto é ato legislativo de competência exclusiva do Presidente. Vez que o projeto chega às mãos do chefe do Executivo cabe exclusivamente a ele a sanção ou veto do projeto de lei. Pode o Presidente declarar vetado o projeto de lei se detectar nele qualquer aspecto inconstitucional ou de contradição com o devido interesse público.⁵⁵ Fica por óbvio firmada a importância da atenção do lobista para posição do Executivo sobre sua causa, para não vê-la infrutífera mesmo depois de aprovada no âmbito do Legislativo.

2.4. O perfil do profissional do *lobby*

O ambiente de trabalho do lobista é exatamente o campo político, é dentro do Congresso Nacional, nos gabinetes de parlamentares, na sessão plenária, enfim, o contato

⁵⁴ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. Peirópolis: Aberje, 2007. p. 105.

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 527.

com o mundo político é constante. Por isso, deve o lobista ser profissional perspicaz, astuto, conhecedor de política e de direito, para assim identificar melhor o momento de abordagem, a quem recorrer ou com quem deliberar.

Ainda existe pouca publicidade sobre quais são os escritórios de *lobby* e quem são os lobistas. Nem todos os profissionais se identificam e se intitulam como lobistas, por isso pouco se encontra na mídia e em trabalhos acadêmicos sobre o verdadeiro profissional do *lobby*.

Said Farhat é um dos poucos que se declara publicamente como lobista, e como profissional que atuou tanto tempo na área, e em constante contato com outros profissionais do *lobby*, identifica quem é o lobista brasileiro:

(...) todo agente de um grupo de interesses, ou de pressão, que atua junto ao poder público. São lobistas, entre mil outros exemplos: o dirigente de entidade de classe que vai ao Congresso expor os problemas, dificuldades ou reivindicação de seu grupo; padres e bispos, organizados na CNBB, bem assim os representantes das igrejas evangélicas e outras crenças; indigenistas e ecologistas, a bem da preservação da cultura, da fauna e da flora; profissionais liberais, em busca de reconhecimento ou regulamentação de suas profissões; empresários e suas associações, que desejam apresentar seus pleitos em relação a projetos em curso perante as Casas ou comissões do Congresso Nacional, ou ante as repartições do Executivo que detêm o poder regulamentar; bancários; professores, interessados em promover regime especial de aposentadoria; representantes das empresas estatais, dos militares e dos funcionários civis; sindicalistas, dedicados à promoção e/ou à defesa de direitos e interesses dos trabalhadores que representam; etc.¹

Mesmo com pouca informação, já é possível identificar algumas características fortemente comuns entre esses profissionais. Tanto características pessoais e comportamentais, quanto de formação acadêmica e conhecimento. Assim como apontado por Archibaldo Figueira:

Profissionais de **nível superior** que, reunindo amplos conhecimentos de economia, direito, administração pública e comunicação social, experiência em assessoramento a autoridades e empresários e **excelentes contatos** na

presidência da República, ministérios e Congresso Nacional, sejam **profundos conhecedores do processo legislativo** e se disponham à defesa de interesses setoriais ou particulares nesses poderes. Devem ter **credibilidade** e jamais externar suas preferências políticas, zelando sempre para o bom trânsito em todos os partidos”. (Archibaldo Figueira, 1987:51) [grifos do autor].⁵⁶

O lobista então é profissional com experiência e contato no campo político e com boa formação acadêmica. Além de experiência e boa circulação também no campo empresarial.

Nos amplos conhecimentos, chama-se atenção principalmente para o processo legislativo. O lobista deve ter amplo conhecimento sobre processo legislativo, isso porque de acordo com a matéria e outros critérios da proposição legislativa, as regras aplicadas podem ser diferentes dentro da Constituição, dos regimentos internos da Câmara e do Senado ou do regimento comum do Congresso. Entre outros pontos importantes, essas regras determinaram aqueles parlamentares com prerrogativa de autoria, além de definirem a tramitação (que pode variar de acordo com o tipo da proposição), o quórum e a maioria exigidos para aprovação de cada proposição. Observações decisivas para a abordagem dos atores corretos em momento apropriado.⁵⁷

Andréa Oliveira, em tese de doutorado, realizou uma pesquisa de campo envolvendo entrevistas com próprios lobistas e análise de dados, e traçou um perfil bastante objetivo sobre esse profissional:

O lobista brasileiro é, na maioria das vezes, homem; possui entre 40 e 50 anos de idade; é um profissional de nível superior, muitas vezes pós-graduado. Os lobistas são os proprietários de seus próprios escritórios e consultorias e costumam trabalhar sozinhos. Os escritórios que dirigem são

⁵⁶ Apud. OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009. P. 83.

⁵⁷ MANCUSO, Wargner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo*. 1. ed. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP, 2007.

de médio porte e eles possuem mais de 10 anos de experiência na profissão. Apesar de o fato de ter exercido um cargo no governo ser um bom trunfo, pois lhes garantem bons contatos, essa experiência no governo não é mais indispensável.⁵⁸

E vez que, a missão do lobista é vender uma proposta, é convencer o tomador de decisões, este deve ser profissional persistente, decidido, confiante, paciente e persuasivo. Até o fim de sua missão, muita coisa há de ser feita. O lobista volta ao gabinete de seu político muitas vezes, sempre com novas informações e novos argumentos, pois seu pleito não é aceito de primeira, é um processo de conversa e convencimento. Muitas vezes, a via de comunicação do lado dos governamentais é fechada, de início se recebe um “não”, e muitas vezes são negados os contatos. É exigida muita paciência e perseverança. Como dito por Farhat:

O lobista precisará dispor também de incomum persistência, pertinácia. Seu trabalho só começa realmente quando o interlocutor diz: ‘Não’. Se a primeira resposta foi afirmativa, pouco ou nada restará que fazer.⁵⁹

É exigida também postura ética na relação entre o profissional e seu cliente. Certas posturas determinam um bom profissional, as satisfações dos clientes, e em consequência, traçam o crescimento e sucesso profissional do lobista.

O exercício dessa atividade dentro da ética e da moral, sempre transparecendo honestidade e obediência às leis, comprova que o lobista é profissional sério que não se confunde com outros que atuam na corrupção e no tráfico de influência.⁶⁰

No contato com seu cliente, o lobista deve ser muito claro e honesto. É de suma importância, esse freqüente contato para que o cliente esteja sempre bem informado

⁵⁸ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em maio de 2009.

⁵⁹ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. Peirópolis: Aberje, 2007. P. 393.

⁶⁰ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em junho de 2009.

quanto ao andamento de sua causa, quais são as facilidades e os entraves. Transmitindo ao cliente todos os passos e conclusões com clareza e objetividade.⁶¹ Assim como o cliente deve informar todo o conhecimento e dados pertinentes a sua causa, o lobista deve informar os tramites e a evolução do seu trabalho, é uma via de mão dupla.

É importante saber que na atividade lobista, o resultado não é completamente garantido e previsível, o sucesso depende de muitos fatores. Por isso, o profissional deve esclarecer ao seu cliente que será feito o melhor por sua causa, mas sem promessas de resultado certo e definido. Diz Farhat:

Lobistas atilados fogem – como, costuma dizer-se, o diabo foge da cruz – de prometer resultados certos. A prudência manda não arriscar-se, jamais dizer: “Esta nós tiramos de letra, esta é fácil”. (...) Dar certezas é, na maioria dos casos, arriscar-se a surpresas.⁶²

O lobista garante o seu melhor e que todas as possibilidades de defesa serão esgotadas, mas não pode garantir resultados determinados, eis que “por mais que o interesse defendido tenha previsão legal e legitimidade evidente, nada garante que a autoridade que decidir sobre a causa não lhe conferirá interpretação diversa e, da mesma forma, legítima e legal.”⁶³ O lobista tem que ser muito claro e honesto com seu cliente quanto a isso.

Em relação ao próprio pleito defendido, o lobista deve ser estudioso, interessado e grande pesquisador. Deve esgotar todo conhecimento, informações, pesquisas, estatísticas, discussões, e trabalhos existentes sobre o assunto, inclusive projetos de lei. Em outros trabalhos deve analisar não apenas dados técnicos ou científicos, mas também todas as posições contrárias, os argumentos diversos dos seus. Para conseguir analisar não só seus

⁶¹ SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011> Acesso em maio de 2009.

⁶² FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. Peirópolis: Aberje, 2007. p. 391.

⁶³ SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011> Acesso em maio de 2009.

interesses, mas todos os outros possíveis de serem defendidos e discutidos na causa. Como lembra Said Farhat:

Nada substitui a prática de fazer os deveres de casa. E fazê-los bem: estudar os problemas e aprofundar-se neles; no que, ao fim e ao cabo, procura-se alcançar; nas razões que sustentam o pleito do cliente e a posição do lobista; nos argumentos em sentido contrário; nos vários interesses em jogo na questão em causa.⁶⁴

Lodi também apresenta alguns pontos importantes na fase de preparo intelectual, entre eles, a capacidade de reunir todas as informações que consiga sobre aqueles com quem entrará em contato, o interesse de examinar a história de seu opositor, pesquisando inclusive as transações anteriores propostas por ele, seus negócios sem sucesso e suas pesquisas intelectuais⁶⁵. Ou seja, conhecer bem seus opositores.

Em relação ao estudo das causas contrárias, Farhat chama atenção para importância de conhecer os adversários e nunca menosprezá-los. Mesmo sendo posição contrária a do lobista, pode ser um pedido igualmente pertinente e bem fundamentado. E teses contrárias existirão, pois o acesso ao poder público é direito e de interesse de toda a sociedade.

Um erro muito comum, geralmente fatal, é o lobista desconhecer quem são seus adversários numa questão; pior ainda: menosprezá-los. O lobista deve partir do princípio de que o ponto de vista contrário ao defendido por ele é tão respeitável quanto o seu. E, em regime democrático, todos têm direito a ter opinião e lutar por ela; e o direito de petição e representação aos poderes públicos – fundamento das ações de *lobby* – reparte-se igualmente entre todos.⁶⁶

Importante então, descobrir todas as teses existente, contrárias ou não, estudá-las muito bem, inclusive analisando as possibilidades de compatibilidade entre elas, e todas as argumentações firmadas do assunto.

⁶⁴ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. Peirópolis: Aberje, 2007. p. 395.

⁶⁵ LODI, João Bosco. *Lobby – Os grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 163.

⁶⁶ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. Peirópolis: Aberje, 2007. p. 399.

Assim, o lobista se torna verdadeiro especialista no assunto pleiteado. Tanto para elaborar melhor argumentação possível, quanto para ser capaz de lidar com qualquer improvisação necessária no percurso.

Para toda essa fase de estudo da causa, o lobista poderá contar com o apoio de técnicos e especialistas na área. Diversas vezes, são solicitados pareceres de outros profissionais – economistas, sociólogos, médicos, ambientalistas, etc. – para enriquecer a elaboração da proposta.

No contato com as autoridades públicas, é importante transparecer confiança, convicção das idéias, integridade, ética e discrição. O lobista ao entrar em contato com o campo político deve ser capaz de identificar seus aliados, e estabelecer com eles contato de confiança e credibilidade.⁶⁷ Na relação com o agente público, o lobista transparece honestidade e desperta a credibilidade. Nenhum parlamentar se ligará à causa ou profissional que pareça antiético ou desonesto, não se deixará ser ligado à prática duvidosa.

Aliás, para adentrar no mundo dos parlamentares o vasto conhecimento de governo e do campo político em geral, é arma essencial para prática lobista. E este conhecimento combinado com a boa credibilidade pessoal, prepara o caminho do sucesso nas comunicações. Assegura Lodi:

Conhecimento de governo e integridade pessoal continuam sendo as duas grandes qualidades do lobista. Nunca se aprende o suficiente sobre o governo e os seus sistemas de decisão. Os verdadeiros homens públicos preferem tratar com pessoas íntegras, com boa postura pública, do que com espertalhões do submundo político.⁶⁸

⁶⁷ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf. Acesso em maio de 2009.

⁶⁸ LODI, João Bosco. *Lobby – Os grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 163

Enfim, conclui-se que o sucesso da causa exige alto conhecimento do campo legislativo e político, vasto conhecimento jurídico, e mais especificamente conhecimento de processo legislativo, para assim construir junto com o poder governamental projeto sólido, eficaz e legítimo.

3. A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO *LOBBY* NO BRASIL

3.1. Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional

São dois projetos mais discutidos, um de autoria do Senador Marco Maciel (PL nº 6132/1990) e outro de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PL nº 1202/2007).

O projeto de Marco Maciel, com 20 anos de existência (o projeto foi apresentado ainda em 1989), encontra-se hoje engavetado na Câmara dos Deputados. Foi aprovado pelo Senado em 1989, e encaminhado para julgamento na Câmara, e de lá não mais saiu.

Os dois projetos possuem pontos comuns, como exigência do cadastro dos profissionais e declarações anuais de gastos, ainda que sejam dadas soluções divergentes para tais questões.

O Senador Maciel, no art. 1º de seu PL, declara que o registro de “pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo

legislativo”⁶⁹ deve ser feito pelas Mesas Diretoras do Congresso Nacional. Enquanto que Zarattini acredita que essa sucumbência deva ser dada a Corregedoria-Geral da União.

O projeto referido é de abrangência Legislativa, por isso o cadastro feito diretamente dentro do Congresso Nacional. O PL 6132/1990, se restringe a falar de atuação influenciadora dentro das Casas do Congresso Nacional, enquanto no PL 1202/2007, a atividade é tratada dentro do Executivo e do Legislativo, e assim justificada a proposta neste de um registro perante a Corregedoria.

A declaração de gastos obrigatória é tratada em ambos os projetos. Sendo que no PL 6132/2009, como é restrito ao Congresso Nacional, é proposto o encaminhamento do relatório de gastos às Mesas Diretoras.

Art. 3º. As pessoas físicas ou jurídicas, registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso, discriminando necessariamente, a importâncias superiores ai valor correspondente a 3.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN).

Já Zarattini, como seu projeto vai além do Congresso Nacional, incumbe tal papel ao Tribunal de Contas da União. Estabelece prazos e condições das declarações obrigatórias para os profissionais credenciados, os gastos dever ser discriminados (e faz ainda um friso quanto ao pagamento individual) para controle do TCU.

Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby”

deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública

⁶⁹ CONGRESSO NACIONAL. PL nº 6132/1990. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional de 24 de janeiro de 1991, p. 8. Disponível em www.camara.gov.br. Acesso em agosto de 2009.

Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

Indiscutível a importância de tal ponderação quanto ao controle de gastos dos profissionais, já que a questão é principal geradora de abusos, vindo a caracterizar outras práticas não legítimas de democracia, como corrupção e tráfico de influências.

Explorando especificamente o projeto de Zarattini, aborda-se alguns conceitos para que se esclareça a abrangência da atividade e do controle. São apresentadas conceituações a cerca do lobista, do próprio lobby, do que pode ser considerada decisão administrativa e também do pólo passivo da pressão (tomador de decisão).

Pontos importantes apresentados para caracterização do próprio lobby: (a) esforço para influenciar favoravelmente decisões; (b) a representação pode ser de um grupo de interesse, ou em defesa individual de interesse próprio ou de outrem; (c) a defesa pode ser também posicionada contra interesse de terceiro.

Art. 2º. VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;

Como esclarecimento de quem seria este profissional do *lobby*, qual aquele profissional que pode ser apontado como lobista para efeitos da lei, Zarattini estabelece parâmetros:

Art. 2º. VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa;

Agora, para definir a decisão passível de ser direcionada por interesses defendidos, Zarattini expõe taxativamente o que deve ela envolver.

Art. 2º. I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva:

- a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo;
- b) a realização de despesa pública ou a sua modificação;
- c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição;
- d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo;
- e) a oposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente;
- f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão.

Tratando a seguir de pontos peculiares do PL Maciel, o projeto é específico quanto aos dados que devem ser oferecidas ao Congresso, visando assim clareza e facilidade em se identificar o representante lobista, sua causa e a quem representa.

Art. 3º. §1º. Da declaração prevista neste artigo constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros, a indicação do interessado nos serviços, o projeto de cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada.

§ 2º. Em se tratando de pessoas jurídicas, ou de associações ou escritórios de serviço informalmente constituídos, serão fornecidos dados sobre a constituição ou associação, sócios ou associados, capital social, número e nome de empregados e dos que, eventualmente, estiverem em sua folha de pagamento.

3.2. A necessidade e as vantagens da regulamentação

A discussão da regulamentação de interesses é mais antiga do que se imagina, todos os segmentos interessados na causa já se manifestaram pela importância da

existência desse controle. Deputados e Senadores já declararam sua preocupação, a academia jurídica possui os defensores da causa e a unanimidade em defesa da regulamentação é clara.

Na 5ª Reunião Anual da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla), ocorrida em 2008, foi estabelecida a Meta nº 18 que abrange a elaboração de projeto de lei para regulamentar a atividade de intermediação de interesses.

Em atendimento à Meta, foi realizado em novembro de 2008 o “Seminário Internacional sobre intermediação de interesses: A regulamentação do Lobby no Brasil.” A iniciativa reuniu a Corregedoria – Geral da União, o Ministério da Justiça e a Casa Civil da Presidência da República. O evento foi encontro tanto de representantes do Congresso Nacional, como também de empresários, membros da academia e imprensa.

A Corregedoria – Geral da União posteriormente publicou o relatório das atividades com as manifestações das autoridades.⁷⁰ No desenvolver de debates e palestras, pôde-se dizer unânime a defesa da regulamentação do *lobby*. Pondera Felipe Seligman:

Autoridades dos Três Poderes da União defenderam ontem, em evento promovido pela CGU (Controladoria Geral da União), a regulamentação do lobby (...). Todos, sem exceção, defenderam a regulamentação do lobby, sob o argumento de tirar a prática da "obscuridade" e tornar legítima a defesa de interesses (...).⁷¹

O Deputado Federal Carlos Zarattini, autor do Projeto de Lei 1202/2007, defendeu que a atividade hoje ocorre em uma ausência de regras, e o estabelecimento de controle é necessário. O Deputado ponderou que, a exemplo, o Código de Ética do Poder Executivo não é suficiente para a transparência da intermediação de interesses. Defende que

⁷⁰ As anotações sobre Carlos Zarattini, Ideli Salvatti e Sepúlveda Pertence que seguem encontram-se no citado relatório, divulgado no site da CGU – www.cgu.gov.br. Acesso em agosto de 2009.

⁷¹ SELIGMAN, Felipe. *Autoridades defendem a regulamentação de Lobby*. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u466392.shtml>. Acesso em setembro 2009.

seu projeto ao mesmo tempo, amplia as possibilidades de interesses de segmentos da população sejam ouvidos, e apresenta formas transparentes de o Poder Público atender esta demanda.

A Senadora Ideli Salvatti, também participante do Seminário, afirmou que hoje a discussão já não é mais sobre se regulamentar ou não o *lobby*, mas a sua forma de regulamentação, a sua importância já é discussão superada. Acredita na importância da regulamentação, até mesmo por sua experiência dentro do Congresso Nacional. A Senadora expôs no Seminário vivenciar atuação legítima e ilegítima de defesa de interesses. E o combate às formas ilegítimas nos será dado com a transparência do processo da intermediação de interesses.

Também se manifestou no evento, o Ministro Sepúlveda Pertence, na defesa de superarmos a resistência quanto à própria discussão do assunto. Acredita que muitas vezes o tema é tratado com receio, o que dificulta sua discussão e assim o desenvolvimento da regulamentação necessária. Para Pertence, a regulamentação do *lobby* é realidade inevitável, e nada mais seria que regular uma atividade lícita do ponto de vista constitucional. Além de defender o *lobby* como atividade existente em um regime minimamente democrático.

Apesar de não se negar a existência de profissionais defensores de interesses atuantes nos corredores do poder, a atividade ainda não possui regulamentação jurídica, o que dificulta o dia-a-dia do lobista, e ainda atribui a ele uma qualificação pejorativa, como sendo profissional que age por “baixo dos panos” nos processos decisórios do governo. Nesse ponto pondera Gustavo Paul, em artigo publicado na Revista Exame:

A atividade de lobby no Brasil funciona sem nenhuma regulamentação. Esse vácuo jurídico é justamente a razão pela qual prosperam as figuras que

atuam de maneira heterodoxa e contribuem para enlamear o ambiente de decisão política em Brasília.⁷²

A defesa de uma lei para atividade lobista é também clara no campo acadêmico. Escritores do tema – como Said Farhat, Paulo Nassar, João Bosco Lodi, Wagner Mancuso, Andréa Oliveira, e outros aqui expostos – em seus trabalhos, deixam clara a necessidade de se estabelecer limites e controles, tanto para o agente público quanto para os grupos de pressão. Na década de 80, Lodi já defendia o que ele mesmo intitula “profissionalização do lobby”:

O lobby num regime mais representativo é obrigado a adquirir maior profissionalismo, seja devido ao crescimento dos controles da opinião pública e imprensa, seja devido ao próprio policentrismo do sistema político. Toda ênfase deste livro é sobre a profissionalização do lobby numa sociedade aberta.⁷³

A regulamentação viabiliza o acesso da sociedade ao processo decisório do país, e ao mesmo tempo auxilia o papel do Poder Público na satisfação das necessidades sociais do país. Além de trazer transparência ao processo decisório do país, diz Andréa Oliveira:

[...] a regulamentação do lobbying é defendida por lobistas e autoridades públicas, uma vez que, pautado por regras claras, o lobbying poderia contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões e a noção errônea de clandestinidade também chegaria ao fim.⁷⁴

Said Farhat assevera que não só a regulamentação é inevitável, como tentativas e discussões são claras dentro do Congresso Nacional, inclusive com registros em seus anais:

⁷² PAUL, Gustavo. *Lobby às claras*. Disponível em www.sinprorp.org.br/Clipping/2005/173.htm, acesso em outubro de 2008.

⁷³ LODI, João Bosco. *Lobby – Os grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. P.XI.

⁷⁴ OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009. p.7.

O Brasil não tem, até este escrito, legislação própria para atuação dos *lobbies* perante as casas do Congresso e suas comissões – embora os anais registrem inúmeras discussões sobre a prática de *lobby* em suas dependências, bem assim sobre as tentativas de regular essa atividade.⁷⁵

E lembra que os lobistas são conhecidos nos corredores das Casas e realmente auxiliam os parlamentares. Nas palavras de Farhat:

[..]*lobby* e lobistas são hoje considerados no Congresso fatos absolutamente normais, além de úteis ao esclarecimento de questões sujeitas à sua deliberação.⁷⁶

Como a realidade do Congresso Nacional abarca as atividades dos lobistas - são estes vistos, recebidos e de grande auxílio informativo; o resultado é mesmo a regulamentação da atividade.

Mais cedo ou mais tarde, acredito, o Congresso baixará lei com regras estritas para identificar e tornar públicos os interesses defendidos por lobistas em atuação na sua esfera. [...] Seja como for, acredito que a regulamentação do *lobby* no Congresso será efetivada com base no projeto Marco Maciel, o qual, pelo menos em tese, parece gozar de aceitação geral.⁷⁷

Andréa Oliveira acredita que o uso pejorativo do termo “*lobby*” está na cultura política do país, está na exposição negativa dada pela mídia e até mesmo na posição de poucos parlamentares que ainda resistem à atividade. Isso prejudica a transparência dos atos dos lobistas e agentes públicos, que muitas vezes agem nas escuras por receio de terem seus trabalhos confundidos com alguma atividade ilícita, como tráfico de influência ou corrupção⁷⁸ – que em nada tem relação com *lobby*.

Acreditamos que o lobbying possa representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e sua regulamentação o legitimaria como parte desse

⁷⁵ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 60.

⁷⁶ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 60.

⁷⁷ FARHAT, Said. *Lobby – O que é. Como se faz*. São Paulo: Aberje, 2007, p. 61.

⁷⁸ OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009.

processo, diminuindo a eficácia do tráfico de influência e da corrupção. Longe de ser condenado, o lobbying deve ser visto como um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos.⁷⁹

Também Paulo Nassar identifica esse entrave da tendência pejorativa do termo, mas reforça a indispensabilidade da atividade e sua regulamentação:

Para deixar a clandestinidade, o Brasil precisa colocar entre as prioridades de sua agenda a regulamentação do lobby, que é atividade legítima, lícita e necessária.⁸⁰

A falta de credibilidade da atividade ameaça a democracia representativa. A tarefa de afastar tal imagem que desqualifica a atividade lobista seria destes profissionais articuladores dos valores e interesses o entendimento dos processos comunicativos como indutores da ação e desenvolvimento social.⁸¹

O interesse geral é que a cada dia, a atividade lobista se aprimore e aproxime a sociedade do poder estatal, sempre na melhoria da prestação estatal, na clareza e eficiência de suas decisões. Manifesta Mancuso:

Acredito que não é necessário, nem desejável, erradicar a ação de *lobby* que não agride as leis do país. O *lobby* que obedece às leis é uma modalidade de ação que inclusive pode ser útil para o aprimoramento da qualidade das decisões políticas, ao trazer o ponto de vista de diferentes atores sociais para o interior do processo decisório. Isto não impede, no entanto, o esforço de formular mecanismos que tornem a prática do *lobby* cada vez mais compatível com valores democráticos. Por exemplo, a *transparência* do *lobby* na produção legislativa seria muito favorecida se esta ação política fosse regida, no Brasil, por uma lei equivalente ao *Lobbying Disclosure Act* (Lei da Revelação do Lobbying), aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1946 e reformado em 1995. Embora a questão venha

⁷⁹ OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009.p.214.

⁸⁰ NASSAR, Paulo. *Lobby, lobbyismo, lobistas - conceito, história, crítica, análise*. Disponível em <http://expeculando.wordpress.com/2007/06/22/paulo-nassar-lobby-lobbyismo-lobistas-conceito-historia-critica-analise/>, acesso em setembro de 2009.

⁸¹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*; tradução de Flávio R.Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

à tona regularmente, os congressistas brasileiros ainda não foram capazes de aprovar uma lei que regulamente a atividade de *lobby* no país.⁸²

A regulamentação abre os caminhos de comunicação desses profissionais com os agentes de governo, na busca da transparência e legalidade do processo decisório. A transparência que aqui tanto se fala, vem do conhecimento (assim como regrado nos projetos de lei anteriormente analisados) de quem são os lobistas que andam nos corredores do poder, com quem estão tratando dentro do governo, a quem representam e as causas que representam. Defende Nassar:

Brasil precisa colocar entre as prioridades de sua agenda a regulamentação do *lobby*, que deverá servir para toda a administração pública federal(...).O fundamental é que, pela regulamentação, se possa identificar quem representa quem, quais são os interesses em jogo no processo de formação das políticas públicas e se existe abuso do poder econômico. Também, o controle dos gastos diretos e indiretos envolvidos nesse trabalho.⁸³

É notável a força e repercussão que a discussão da regulamentação do *lobby* tem alcançado. As teorias e manifestações de pensamento, todas tendem a convergir na defesa de um controle justo e transparente para o desenvolvimento de atividades de representação de interesses. A atividade tem fortalecido os moldes de uma democracia participativa na qual se baseia nosso sistema democrático, e por isso, a tendência é mesmo apoiar a evolução da atividade, junto com o apoio legal que se tende a criar.

⁸² MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e democracia no Brasil*. Disponível em www.comunita.com.br/pdf/lobbyedemocracianobrasil.pdf, acesso em setembro 2009.

⁸³ NASSAR, Paulo. *Lobby, lobbysmo, lobistas - conceito, história, crítica, análise*. Disponível em <http://expeculando.wordpress.com/2007/06/22/paulo-nassar-lobby-lobbysmo-lobistas-conceito-historia-critica-analise/>, acesso em setembro 2009.

CONCLUSÕES

Uma sociedade moderna em desenvolvimento é marcada pela variedade de interesses. As mudanças rápidas da sociedade moderna sempre interferem nas políticas estatais. E essas transformações no quadro social exigem uma interação entre o Estado e todas as suas organizações sociais, para que assim se viabilize um desenvolvimento econômico, político e social compatível com a realidade do país. Andréa Cristina de Oliveira, em sua tese de doutorado aponta o lobby como sendo ”processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país”.⁸⁴

É no mínimo razoável que surjam aqueles que prontamente se colocam a frente para defenderem aquilo que acham no direito. Nesse contexto, o lobby compreende o processo utilizado pelos grupos de pressão para alçarem seus objetivos finais, ou ainda, como o conjunto de táticas utilizadas para que as decisões provindas do poder estatal venham a beneficiar o grupo. O lobby é então o canal e os meios de comunicação entre os grupos de pressão e o poder estatal.

Na democracia do ocidente, tem sido inevitável o surgimento e crescimento do lobby. Isso porque a democracia surge como forma de governo que o povo é ouvido e suas vontades consideradas nas decisões importantes, e desenvolve-se a partir “do conceito de que ela deve ser o governo do povo, para o povo.”⁸⁵ E dentro de um sistema

⁸⁴ OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. 2004. 263f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2004. Disponível em: www.lobbying.com.br. Acesso em agosto de 2009. P. 12

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.266.

democrático, seria exaustiva a participação de cada indivíduo em cada questão administrativa ou de organização político-jurídica, por isso surgem os grupos de representantes de grandes segmentos sociais. O lobby é então mecanismo legítimo de representação dentro da democracia, pois busca a concretização da vontade de seguimentos do povo nas decisões advindas do poder governamental.

O processo de interação lobista nos poderes governamentais nada mais é que meio de solucionar conflitos diversos que surgem em uma sociedade pluralista de interesses, e como forma de participação de segmentos da sociedade no processo de tomada de decisões. Sendo então o lobby atividade lícita e democrática. Mas vale observar que toda atividade lobista para ser exercício de democracia, deve obrigatoriamente acontecer dentro dos limites da lei e da ética e dentro dos dispositivos constitucionais encontramos apoio para as atividades de um lobista.

A atual Constituição Federal dá base à prática lobista em incisos de seu artigo 5º. Temos nos incisos XVII (direito de livre associação) e XXXIV (direito de petição ao Estado) a garantia aos profissionais de lobby, e aos seus clientes, a liberdade de se associarem e de entrarem em contato com o poder público, para buscarem suas reivindicações e necessidades. As atividades mais comuns do lobista envolvem discussões com clientes, levantamento de dados, pesquisas de informações e apresentação de propostas a políticos; atividades estas totalmente compatíveis com o exercício dos direitos de associar-se para fins lícitos e com o direito de petição ao Estado.

A Constituição Federal aborda, no referido inciso XVII, a plena liberdade àqueles que com interesse lícito comum para se associarem de forma a alcançarem seus

objetivos. Ora, como não falar em liberdade dos grupos se associarem com os profissionais de lobby, e estes com aqueles, para assim defenderem seus interesses (lícitos) perante o Estado.

Já o inciso XXXIV – “a”, do artigo 5º, garante o direito de petição aos poderes públicos. Qualquer pessoa pode-se valer do direito de peticionar ao Estado para defender ou manifestar opiniões e informações perante as autoridades públicas. É direito de todo cidadão manifestar interesses perante as autoridades públicas, é, portanto, direito de caráter democrático.

Estamos falando dos traços do Estado Democrático de direito. E dentro do sistema democrático, o profissional de lobby acaba auxiliando o processo decisório, enriquecendo-o com seus projetos carregados de informações importantes, dados econômicos e sociais, pesquisas relevantes para a causa pública. Então, através da prática lobista, segmentos sociais se comunicam com o Estado, e junto com este podem contribuir para a produção normativa do país.

Os profissionais do lobby costumam atuar durante todo o processo de produção normativa, desde as proposições parlamentares, passando pela negociação e até a aprovação dos projetos parlamentares

Ponto importante que norteia em qual Poder – Legislativo ou Executivo – atuará o lobista, é sua própria causa. Importante o lobista identificar de quem é a competência para discussão da matéria de seu pleito. Dependendo entre quais dessas áreas de atuação está a solução da causa, será determinado se o lobby será feito no Legislativo ou no Executivo.

Sendo atividades comuns no legislativo, realizadas por lobistas de segmentos variados: monitoramento da proposta, análise de estudos e dados, tomada de

posição, orientação de seus clientes (colocando-os atualizados sobre o andamento e fundamentação da causa), e a própria pressão. Aqui, já no momento da pressão, o lobista passará ao parlamentar todas as informações e dados importantes dos estudos que elaborou. Enriquecerá as discussões da causa com conhecimento e material de interesse público.

Portanto, a atividade lobista é de extrema utilidade para o processo de produção normativa, enriquece os debates, dissemina informações importantes, orienta com dados técnicos e estatísticos aqueles que têm a tarefa de discutir e aprovar de acordo com o interesse público. Nos tempos atuais, mesmo com a redemocratização do Poder Legislativo, o Poder Executivo ainda carrega muitas atribuições no processo decisório.

Entre as atribuições do Executivo dentro da produção normativa do país temos: edição e reedição de Medidas Provisórias, iniciativa exclusiva sobre matéria orçamentária e tributária, exclusividade no pedido de urgência constitucional (art. 64, §§ 1º e 2º, CF/88) estabelece regras para arrecadação e investimento de dinheiro público, poder de veto na fase final da tramitação legislativa, etc. Todas essas atividades chamam a atenção dos lobistas.

Como o fortalecimento do processo legislativo do país, e a importância hoje dada ao Poder Legislativo, os lobistas cresceram rapidamente, e hoje são certamente parte da produção de normas do país. São agentes da democracia, são peças ativas na representação popular perante o poder estatal. Os lobistas têm recebido cada vez mais suporte e defesa de uma clareza de normas a reger suas atividades. De forma que essa interação entre poder estatal e sociedade civil cresça cada vez mais, e se fortaleça de acordo com os limites e fundamentos democráticos de um Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Murillo. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender lícitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BOTELHO, Alexandre. *Curso de Ciência Política*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005.
- CARDOSO, Antônio Pessoa. *Lobby nos tribunais*. Informativo Jurídico Consulex. V.1, n.7, p.15, 19 de fev de 2007.
- FARHAT, Said. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: Peirópolis: Aberje, 2007.
- FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do Fico à URD*. 1ª ed. Rio Grande do Sul: Sagra, 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*; tradução de Flávio R.Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LEMOES, Roberto Jenkins. *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Sagra, 1988..
- LODI, João Bosco. *Lobby & holding*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1984.
- LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986
- MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo*. Humanitas: São Paulo, 2007.
- PATRÍCIO, Djalma. *Poder, Grupos de Pressão e Meios de Comunicação*. Blumenau: Furb, 1998.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de J. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese de doutorado pela Universidade Estadual de Campinas, 2004.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das Atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese de doutorado pela Universidade de Brasília, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Artigos e textos da internet

MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e democracia no Brasil*. Disponível em www.comunita.com.br/pdf/lobbyedemocracianobrasil.pdf.

NASSAR, Paulo. *Lobby, lobbysmo, lobistas - conceito, história, crítica, análise*. Disponível em <http://expeculando.wordpress.com/2007/06/22/paulo-nassar-lobby-lobbysmo-lobistas-conceito-historia-critica-analise/>.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_168/R168-03.pdf.

PAUL, Gustavo. *Lobby às claras*. Disponível em www.sinprorp.org.br/Clipping/2005/173.htm.

SELIGMAN, Felipe. *Autoridades defendem a regulamentação de lobby*. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u466392.shtml>.

SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011>.

UMBELINO LOBO, Antônio Marcos. *A era da transparência nas relações governamentais e institucionais*. Artigo. Disponível em www.lvba.com.br/portugues/quem_somos/pensamentos/artigoam01.pg